

LUIS SANCHEZ AGESTA

**LA FUNCION DE GOBIERNO
EN LA CONSTITUCION DE 1978**

La función de Gobierno en la Constitución de 1978

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS SÁNCHEZ AGESTA (*)

1. Uno de los aspectos más originales del texto constitucional de 1978, al menos en lo que se refiere a la tradición de constitucionalismo español, es la definición de la estructura y funciones del Gobierno al que se concede incluso un título propio, el Título IV, «Del Gobierno y de la Administración». Destacamos esa originalidad sólo en relación con el constitucionalismo español, porque en las Constituciones europeas de la posguerra se ha dado un fenómeno semejante, aunque quizá no con la fuerza con que se subraya en la Constitución española de 1978 (1).

Esta concepción del Gobierno responde a una serie de problemas científicos y políticos. Desde el punto de vista científico, entraña un nuevo planteamiento de las funciones del Estado en que junto a las funciones *jurídicas* tradicionales (legislación, administración o ejecución y jurisdicción) se reconocen unas funciones *políticas* que vienen a completar ese cuadro y entre las cuales tiene un papel dominante la función de gobierno.

Desde el punto de vista político, el problema es diferente. La concepción tradicional de la Monarquía en las Constituciones es-

(*) Disertación en Junta del martes 6-II-1979.

(1) El análisis que se contiene en estas páginas responde a una exposición verbal de un trabajo más amplio (aún inédito) realizado bajo los auspicios del Centro de Estudios Constitucionales. El apremio con que la Academia solicitó mi intervención, me hizo anticipar algunas de las ideas que están más extensamente desarrolladas en aquel trabajo.

pañolas del siglo XIX embebía el Gobierno en los poderes ejecutivos de la Corona y aun cuando la existencia del refrendo marcaba netamente su participación en esos poderes, éstos se definían como poderes del Rey o poderes de la Corona en los que participaba un órgano de imagen huidiza, los *ministros*, los secretarios de Despacho, o incluso, el Gobierno, al que se mencionaba incidentalmente. Aún más, hay que subrayar que este último término, Gobierno, pertenecía al lenguaje popular de los políticos, de la prensa o el hombre de la calle y lo mismo se entendía por Gobierno la entera organización de los poderes del Estado (y así se hablaba de formas de Gobierno), que todo el poder ejecutivo (el Rey, los ministros, y todos los altos cargos que ejercían cargos que se llamaban de confianza); o más estrictamente el Consejo de Ministros que era al mismo tiempo el supremo órgano administrativo. Las Constituciones a su vez, sólo hacían referencia a los ministros o al Consejo de Ministros en algún artículo, con frecuencia vinculado al poder ejecutivo del Rey.

Por eso, no es de extrañar que la primera vez que encontramos un esbozo de análisis del Gobierno y de sus funciones, sea en la Constitución republicana de 1931 por la necesidad de separar los poderes del Presidente de la República y los del Gobierno, aunque se atribuyeran al Presidente poderes efectivos más amplios que los que en las Constituciones anteriores se atribuían al Rey. Y así aparece en esta Constitución un Título VI dedicado al Gobierno que se encabeza con la afirmación de que el «Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno», se atribuye a su presidente la dirección y representación de la política general del Gobierno y se definen algunas funciones del Consejo de Ministros, si bien mezclando las estrictamente políticas con las puramente ejecutivas y administrativas. De hecho, en la teoría y en la práctica, el Presidente del Gobierno seguía necesitando la confianza del Presidente de la República y el esquema del régimen parlamentario, fuera del reconocimiento expreso de la existencia de votaciones de censura, no discrepaba de la práctica de 1876.

La necesidad en la Constitución de 1978 de definir una posición del Gobierno independiente de la Corona por la ideología netamente parlamentaria de alguno de los grupos más importantes de las Cortes de 1977, llevaron no sólo a mantener esta separación entre el Rey y el Gobierno, incluso cortando toda posible

confianza de la Corona, sino atribuir al Gobierno facultades que estaban moderadas por esa confianza (por ejemplo, disolución) y que dan al Presidente del Gobierno una posición relevante en el cuadro de las normas constitucionales.

2. No deja de ser interesante comparar a este respecto la racionalización de un régimen parlamentario realizada en la Constitución española, con la práctica británica y la ordenación de poderes realizada en la Constitución francesa de 1958. La sutileza británica mantiene el principio de unas prerrogativas de la Corona que personaliza el Rey o la Reina y que ejerce en su nombre un órgano desconocido por el Derecho escrito, el Gabinete, apoyado por una mayoría del Parlamento y responsable ante el Parlamento aunque simbólicamente sea nombrado y separado por la Reina. No es preciso insistir en los matices de esta articulación consuetudinaria de poderes que ha sido el modelo, más o menos fielmente imitado por todos los regímenes monárquicos parlamentarios europeos, y que se desenvuelve de acuerdo con unos principios no escritos, pero que conocen bien todos los ingleses: el Rey o la Reina están vinculados por el consejo del Gabinete y tiene el derecho de estar informado, de advertir y animar; los miembros del Gabinete deben tener asiento en el Parlamento y el Presidente o *Premier*, en la Cámara de los Comunes; el Gabinete debe contar con la confianza del Parlamento y ésta se manifiesta en las votaciones de confianza y de censura.

El régimen francés es más complejo y se le plantean algunos de los problemas que se plantearon en la República española de 1931. El Gobierno es nombrado libremente por el Presidente que participa de las deliberaciones del Consejo de Ministros y tiene poderes efectivos de dirección y actos que puede realizar sin refrendo. El Gobierno es, no obstante, responsable ante la Cámara, que con notables condicionamientos, puede censurar su actuación. De hecho, el problema más delicado es la relación entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, y que ha sido definido de formas muy diversas (2).

(2) Alain Claisse, *Le premier Ministre de la V République*, París, 1972, páginas 25 y sig. D. G. Lavroff, *Le système politique français, La V République*, Dallas 1979, págs. 403-445 y 615 y sig. Pompidou decía que el Primer Ministro como nombrado por el Jefe del Estado tenía en él su fuente; Debré atribuye al Presidente «la responsabilidad de las grandes tareas nacionales, mientras que el Primer Ministro es el verdadero jefe político de la Nación».

De hecho, el Presidente de la República, que «nombra al Primer Ministro y pone fin a sus funciones al presentar este último la dimisión del Gobierno», no ha encontrado hasta el presente dificultades para provocar su dimisión, lo que quiere decir que el Primer Ministro tiene que contar con la confianza del Presidente (3).

La Constitución española ha cuidado netamente de romper esa relación entre el Presidente del Gobierno y el Rey. Ciertamente el Rey en los términos que señala el artículo 99 propone un candidato a la Presidencia del Gobierno. Pero este candidato ha de exponer ante el Congreso el programa político del Gobierno que pretende formar y de someterse a una votación de investidura que constate la confianza de la Cámara. Y sólo una vez que el Congreso le ha otorgado su confianza, el Rey lo nombra Presidente. Existe incluso una forma alternativa mediante una votación de censura que supone al mismo tiempo la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno, como una segunda forma de nombrar este Presidente en que el Rey no propone candidato, sino que nombra al candidato propuesto con la moción que ha sido votada favorablemente por la mayoría absoluta de la Cámara. En cuanto a su cese, la Constitución dice que pone fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución. Y estos términos son la celebración de elecciones generales, la pérdida de la confianza parlamentaria o la dimisión o fallecimiento de su Presidente. En todo caso, hechos que escapan a la iniciativa regia, salvo el hipotético e improbable supuesto de una dimisión provocada que nunca sería viable en un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara. En resumen, el Gobierno no se apoya en la confianza de la Corona.

¿Quiere esto decir que el Gobierno o el Presidente del Gobierno es un mero delegado del Congreso? Se plantea aquí el problema de si la supresión de los resortes de equilibrio que la monarquía representaba, no puede entrañar un desequilibrio del régimen parlamentario que degenerare en un peligroso predominio de la Asamblea.

(3) Pompidou escribía el 8 de enero de 1966 al general De Gaulle: «Me habéis participado vuestra intención de proceder al nombramiento de un nuevo Gobierno. En consecuencia, tengo el honor... de presentar la dimisión del Gobierno». Obra citada de A. Claisse, pág. 63.

Sin duda ha sido esta preocupación la que ha determinado la protección y reforzamiento de los poderes del Presidente del Gobierno, incluso frente al Parlamento, que se manifiesta en la Constitución. La Constitución habla de confianza y no de delegación. No debe olvidarse que el término británico originario «confidence» tiene un significado análogo a «trust» que implica la creencia en la honestidad, veracidad y justicia de una persona a la que se hace cargo de una misión. El ejercicio de esa misión fundada en la «confianza» supone, pues, una relativa autonomía, aunque esté sujeta a la exigencia de una responsabilidad. Responsabilidad como advertía R. Capitant, significa libertad. No puede ser hecho responsable sino quien es libre en la adopción de sus decisiones (4). El Presidente del Gobierno tiene, pues, una autonomía en el ejercicio de su misión que está además garantizada por los condicionamientos a que se somete la moción de censura que exige, no sólo la mayoría absoluta de votos a favor de esta moción, sino la inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno, con independencia de otros requisitos procesales, como la propuesta por la décima parte de los diputados y la condición de que no sea votada hasta pasados cinco días de su presentación. E incluso, la prohibición de presentar otra moción, cuando fuere rechazada, en el mismo período de sesiones (art. 113-114). Aún más, ese Presidente del Gobierno puede proponer la disolución del Congreso aunque también con dos limitaciones: no puede hacerlo cuando esté en trámite una moción de censura, ni tampoco antes de que transcurra un año de la disolución anterior.

Hay, pues, una notable autonomía del Gobierno respecto a la propia asamblea o Congreso de los Diputados. Y es claro que surge así la pregunta sobre su legitimación para actuar. No es parte de la Corona como el Gabinete inglés, ni se apoya en la confianza del Presidente de la República, que ha sido elegido por sufragio universal, como el Primer Ministro francés. El Gobierno en la Constitución española sólo se legitima, en primer lugar, por el ejercicio de su función de gobernar en el cuadro que señala la Constitución; y en segundo lugar, por un mandato presunto del pueblo en la elección de un Congreso de los diputados en que se

(4) R. Capitant, Régime parlementaire, en Mélanges Carré de Malberg. Sirey 1933.

define una mayoría como consecuencia de esa elección. Un Gobierno responsable es un Gobierno que decide con libertad la ejecución de un programa que ha sido contrastado y aprobado en la elección por el voto del pueblo, del Congreso de los diputados, y que después ha sido aprobado por el propio Parlamento así elegido. Por eso el Gobierno es responsable de la ejecución de su *programa* y no de la ejecución de la voluntad de la Asamblea. En Italia, Lavagna (5), examinando con mirada retrospectiva la práctica del Gobierno italiano, considera que el mal de la política italiana es que los Gobiernos no son el Gobierno de la República, sino un poder delegado de la mayoría del Parlamento. Los trazos de la Constitución española llevan a otra consecuencia. Debe ser un Gobierno que dirige la política y la coordina y que es responsable de su propia gestión. Los constituyentes, intuitiva o reflexivamente, aceptaron este principio y destacaron la función del Gobierno y dentro de ésta, la función del Presidente.

3. La Constitución en el artículo 97 distingue netamente la *dirección* de la política interior y exterior, como función de gobierno, y en el ejercicio de la función ejecutiva. ¿Qué entiende la Constitución por gobernar? (6).

En lo que significa «gobernar» nos perdemos muchas veces en la facilidad misma del término, dándolo por sobreentendido. Pero si queremos distinguirlo del concepto de «poder o función ejecutiva», tenemos que insistir en su análisis.

Como hemos indicado, en todo el Derecho constitucional contemporáneo aparece de manera más o menos confusa o clara la existencia de una función de gobierno como una función peculiar y distinta de la puramente ejecutiva. Sin duda, el Gobierno sigue siendo el órgano de ejecución que aplica las leyes que han sido definidas y aprobadas por el Parlamento, pero al mismo tiempo los textos dicen que es el órgano que *dirige o determina* la política y hasta, incluso, en lo que podría parecer más típicamente

(5) C. Lavagna, «Maggioranza del Governo e maggioranze parlamentari», en *Scritti in Onore de Constantino Mortati*, Giuffrè, 1977, pág. 262.

(6) O. Alzaga, *La Constitución española de 1978*, Editorial del Foro, Madrid 1979, pág. 616, lo subraya: «Hay que distinguir esta actividad (la política) de la función ejecutiva propiamente dicha», catalogándola entre los grandes capítulos de la actividad del Gobierno que goza de inmunidad jurisdiccional.

función ejecutiva, su dominio sobre la Administración, se dice que *dirige* la Administración o que la *coordina*.

Los textos constitucionales de la posguerra definen claramente una función de Gobierno, como dirección o coordinación. Ha sido recogida por la Constitución francesa (artículo 120); la Constitución alemana de 1949 también la acepta, siguiendo la Constitución de Weimar, en el art. 65, al atribuir al Canciller la fijación de las directrices (Richtlinien) de la política y el mismo carácter tiene el art. 95 de la Constitución italiana, que atribuye al Presidente del Consejo de Ministros la dirección de «la política general del Gobierno» (7).

Esa función de gobierno se puede definir de una forma puramente negativa, distinguiéndola de los actos sujetos a una norma jurídica que prescriban una conducta. Y para ello basta seguir una vía empírica relativamente simple, que consiste en analizar de acuerdo con la Jurisprudencia aquellos casos en que el Gobierno no está sometido a una norma jurídica, y así los Tribunales, tanto de los países latinos como de los anglosajones, se niegan a enjuiciar los actos del Gobierno, diciendo que son eso, «actos de gobierno», o «actos de Estado». Esta es la línea que ha seguido la doctrina francesa y la base en que nos hemos apoyado en otras ocasiones para destacar la función del gobierno como órgano de *impulsión* frente a los Parlamentos, como órgano de control (8). La enumeración de estos casos es muy simple: relaciones exteriores, iniciativa legislativa, relaciones de equilibrio con otros poderes, situaciones de excepción en el sentido más amplio del término, e incluso mando de los Ejércitos y defensa nacional. Todos estos actos están simplemente sometidos a normas sumarias que indican qué órganos deben realizarlas, que señalan quizá en algunos casos la intervención de otros órganos por vía de control, pero tienen siempre un enorme margen de dis-

(7) Sobre el Canciller, véase J. Amphoux, *Le Chancelier Fédérale d'Allemagne*, París 1962, págs. 243 y sig.

Sobre la Constitución italiana, véase M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milán 1972, págs. 186-236.

(8) Puede encontrarse una bibliografía sistemática en H. Rumpf, *Regierungsakte un Rechts*, Bonn, 1955, pág. 11-23. Una obra clásica es la de L. Michoud, *Des actes de gouvernement, Annuaire de l'enseignement*, Grenoble, 1889. Hemos tratado de ordenar estas ideas en dos estudios precedentes: Concepto jurídico del acto político (*Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Reus, 1959, II, págs. 183-201) y Gobierno y responsabilidad (*Experiencias políticas del mundo actual*, Madrid, 1962, págs. 129-157).

creción en cuanto a hacer o no hacer, en cuanto a hacer esto o aquello, en cuanto a los medios para obtener un objetivo, e incluso, en cuanto al tiempo en que esos actos se pueden realizar. Se dice que el Gobierno puede proponer legislación, pero no *sobre qué, ni cuándo*; se dice que el Gobierno es el órgano supremo de defensa, pero no con qué *medios* cuenta, ni de *qué* modo debe organizar esa defensa. Cuando debe dar cuenta al Parlamento, éste interviene para discutir el contenido o los medios propuestos, sin que ello afecte a esa facultad discrecional de proponer que se atribuye al Gobierno. Y la responsabilidad que un Parlamento exige al Gobierno por este concepto es *política*, por falta de acierto o de oportunidad, no jurídica, por infracción de una norma.

La otra vía, también empírica, consiste en examinar positiva y reflexivamente los actos que el Gobierno realiza y los medios de que se sirve para realizar esa función de dirección e impulsión y qué sentido tiene en la estructura del proceso de decisión (9). Si el Gobierno «dirige o determina», señalando los objetivos y considerando los medios alternativos posibles para conseguir un objetivo, *ha de programar* los objetivos y una serie de medios que le permitan conseguir los objetivos propuestos. Ha de contar con las resistencias que cada medida puede provocar, con las reacciones de la opinión pública y con los efectos secundarios y no queridos que una medida puede ocasionar.

En suma, la de prever toda una estrategia, como una serie de actos coherentes y coordinados entre sí que permitan conseguir los objetivos. Esto es, tiene que detallar *un proyecto* que comprenda todos los pasos intermedios que le llevan por una vía directa hacia el fin que ha señalado como objetivo a realizar. La *programación* aparece así como un contenido de esa función de gobierno que se manifiesta en los textos constitucionales como proposición de «*un programa de gobierno*», como una «declaración de política general», o más generalmente, como una *dirección política*.

(9) Con otros supuestos y consecuencias realiza un análisis coincidente en parte con el que aquí se realiza, H. D. Lasswell, *The Decision Process, Seven Categories of Functional Analysis*, en *Politics and Social Life*, Polsby, Dentler y Smitz, Boston, 1963. En línea paralela véase el inteligente análisis de T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1977, 4.ª edic. págs. 318 y sig.

Pero esa programación o dirección supone un conocimiento de la realidad. Y así hoy, en todos los países no sólo existen servicios de información y órganos de trabajo y asesoramiento de los Gobiernos, sino que además se ha institucionalizado la organización de centros que realizan estadísticas de la población, de su crecimiento y movimientos, de sus actividades, de sus tendencias y que desglosan estos datos por edades, por formación cultural, por profesiones o por actividades económicas y por cualquier otro perfil que el Gobierno pida, con un fabuloso acopio de información objetiva sobre la situación de un país.

La *información* se convierte así en esa base, incluso perfilada con una objetividad científica, del juicio que el Gobierno debe realizar en cada momento sobre los desequilibrios del bien público de un país o de su bienestar y hasta de sus inquietudes o preocupaciones morales o políticas como base de una decisión. El acto político supone un juicio sobre una realidad para advertir sus desequilibrios y carencias desde una imagen más o menos consciente de su perfección.

Sobre ese conocimiento se establece el juicio de las necesidades que deben ser atendidas y se ordena su prioridad en un programa o proyecto de acción.

Este proyecto que entraña una dirección está todavía en el ámbito de una genuina actividad política que no se ha materializado en Derecho. Lo que en términos del hombre de la calle se llama «una política» se traduce en la *iniciativa legislativa*, que propone las normas de Derecho que se consideren adecuadas para alcanzar esos objetivos. Nos encontramos entonces en el orden interno con el ejercicio técnico de esa iniciativa a través de la presentación de un «proyecto de ley». El proyecto de ley pone en contacto al Gobierno con el Parlamento en un ambiente de diálogo que se traduce en la discusión, enmienda o corrección del proyecto y la aprobación de un instrumento jurídico, que crea las condiciones o establece los medios de organización para alcanzar los objetivos propuestos. Es este acto del Gobierno uno de esos actos que los jueces se niegan a considerar desde el punto de vista jurídico, como vinculado a esa actividad discrecional de la función de gobierno.

El «proyecto de ley» como formalización de una iniciativa es, pues, otro contenido general de la función de gobierno, complemento de la información y la programación y en cierta manera,

comprendido en un bloque con ella, puesto que el «proyecto de ley» va normalmente acompañado de una exposición de *motivos*, que es indicación sumaria de los fines políticos propuestos y de los medios que se proponen para alcanzarlos.

Un contenido nuevo de la función de gobierno que puede, a veces, confundirse con la mera ejecución, es la *coordinación* de elementos. No basta sólo con una norma jurídica que se propone como un proyecto de ley, sino que son precisos medios personales, esto es, organización de funcionarios que la cumplan, y medios materiales, recursos, instalaciones que permitan realizar adecuadamente ese fin. No basta, por ejemplo, con establecer una ley de enseñanza, sino que son necesarios locales para impartirla, profesores debidamente formados que la impartan, distribución de los alumnos en los centros, localización de estos centros de acuerdo con la necesidad que se va a satisfacer, medios didácticos y otra serie de elementos que precisan ser coordinados entre sí.

Aún más, es necesario prever los elementos materiales, o dicho más simplemente, los recursos necesarios, en forma de ingresos y autorización de gastos, que son necesarios para movilizar esos elementos. Por esto, el Gobierno *propone* el *presupuesto* y se le reserva el dominio del aumento de gastos y la disminución de los ingresos.

E incluso entre estos elementos que precisan coordinación está una preparación del espíritu público y de las mismas fuerzas parlamentarias que deben aprobar un proyecto, mediante una labor de información y estímulo que elimine resistencias y provoque colaboración. Hay, pues, que movilizar recursos materiales y espirituales.

Todo esto pertenece a la ejecución. Pero prever todos estos elementos y coordinarlos entre sí, está también en el ámbito de una dirección política que sea eficaz. *La coordinación y organización* de todos esos elementos constituyen también un contenido de la función de gobierno cuyo valor nadie podrá negar (10).

(10) F. Chevalier, *Contribution a l'étude des actes directifs*, tesis, París, 1976, estima que la dirección implica la determinación de una finalidad y de las operaciones que conducen a ella. Por eso supone facultades de coordinación y cooperación.

Esa política, propuesta, programada y articulada en Derecho para cuya ejecución se coordinan una serie de elementos, en la medida en que se ejecuta de una manera real y efectiva, exige una operación más que puede desdoblarse en dos contenidos: *la inspección y la evaluación*.

Es preciso comprobar hasta qué punto la norma se cumple efectivamente. La inspección es una actividad rutinaria de la Administración vinculada normalmente a todos los servicios, no sólo como una verificación, sino a veces con un impulso de estímulo y orientación. Pero cuando se ha producido un impulso político que se traduce en normas nuevas, en formas nuevas de actuación, en modalidades nuevas de coordinación de elementos para conseguir un fin determinado, como el poder político está pidiendo algo nuevo, y en general, *un más*, que precisa, como dice Jouvenel, *un mais de impulso* proporcional en el ejercicio de la autoridad y formas nuevas de inspección-consejo en que esta función *directiva*, eso es, de Gobierno precisa ejercerse con más firme intensidad. No se trata tanto de comprobar para sancionar el incumplimiento, como de *enseñar* cuál es la nueva dirección que ha de imponerse a la actividad administrativa de ejecución. Normalmente esta faceta de la función de Gobierno se manifiesta en «directivas» que se facilitan a la inspección o a los órganos administrativos, o en una inspección extraordinaria que trate de vencer la inercia con que una norma nueva trata de acomodarse a las normas preexistentes, o en el cambio de personas que ejercen autoridad delegada. Un cambio político, como se dice en el lenguaje de la calle, para cambiar los hombres que asumen una tarea y el espíritu con que la Administración obedece y vence ese principio de rutina que inclina a hacer lo que se ha hecho antes. Por eso es muy difícil, en algunos casos, separar lo que es *dirección política y lo que es administración*.

Intimamente vinculado a esta inspección es la *evaluación* de los resultados obtenidos. Un Gobierno eficaz no sólo impulsa, programando, coordinando, inspeccionando, sino haciendo periódicamente examen de los resultados obtenidos, que le permitan corregir no sólo quizá los medios empleados, sino también cambiar la dirección del proyecto por haberse producido resultados no queridos o contradictorios.

Lo peculiar de este análisis de los diversos contenidos procesales, por así llamarlos, desde el punto de vista del *proceso de decisión* de la función de gobierno, es que todas estas actividades a que nos hemos referido no se dan en la realidad con una separación lógica que permita considerarlos como una serie de actos que puedan considerarse uno por uno, sino que normalmente están fundidos entre sí. La información es un flujo continuo que sirve para programar y evaluar; de ella deriva una continua rectificación de la programación, o nuevas formas de coordinar los medios de que dispone para conseguir un objetivo, o nuevos proyectos de ley que derogan, corrigen o desarrollan las normas precedentes; todo ello fundido en un solo bloque en la estructura de un proceso unitario de esa labor de gobierno que «dirige» al mismo tiempo que ejecuta.

Todo ello se ha referido casi exclusivamente a la política interna, pero *mutatis mutandis*, puede referirse también a la política exterior, que también supone información, programación, realización en normas jurídicas por medio de tratados o convenios, una coordinación, más sutil en este caso, porque no se realiza con elementos que estén vinculados por una subordinación jerárquica, y una evaluación continua de la situación y de los resultados de la dirección política que se ha impuesto a la actividad diplomática o negociadora.

4. En la Constitución de 1978 encontramos esbozada una función de gobierno que en gran parte responde a los principios a los que hemos hecho referencia. Son artículos un poco desperdigados a lo largo del texto, pero que adquieren un sentido preciso cuando los relacionamos entre sí. Ocurre aquí, como en el lenguaje, en que el significado de las palabras se precisa y adquiere un sentido diverso cuando las ajustamos en una oración.

El artículo 99, 2, que regula la investidura, hace una referencia concreta a un *programa* político del Gobierno que el candidato propuesto ha de exponer ante el Congreso. E incluso, en el art. 112 encontramos una nueva referencia a este *programa* o a una declaración de política general sobre las que el Presidente del Gobierno plantea la cuestión de confianza. El Gobierno está, pues, vinculado en su nacimiento y en su continuidad a un programa que supone una actividad general de dirección.

Como consecuencia, en otros artículos, los arts. 87 y 88, el Gobierno tiene derecho de *iniciativa* ante el Congreso para realizar su programa al que la Constitución, en otro artículo (el 89), concede una *prioridad* en el orden del día de la deliberación de las Cortes. Como consecuencia de esta actividad de dirección o programación hay, pues, reconocido un derecho de *iniciativa legislativa*.

Al regular esta iniciativa, el art. 88 exige que los proyectos de ley vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios. Esto es, se presupone en el Gobierno una *información y un juicio* en el que se razone o fundamente la elección de una legislación.

Es curioso advertir que la relación del Gobierno con la Administración no es sólo ejecutiva, sino que el artículo 97 atribuye al Gobierno una competencia de dirección política: *el Gobierno dirige la administración civil y militar*, lo cual indica que esa relación se concibe como un complemento de la dirección política, como *organización y coordinación* de medios para la obtención de unos objetivos. Y tiene un valor especial en este sentido el artículo 134, apartados 1, 5 y 6, en cuanto atribuye al Gobierno no sólo la elaboración de los presupuestos, como *prevención y distribución de los recursos*, sino también un derecho privilegiado de aumentar el gasto o disminuir los ingresos.

El Gobierno está también concebido como el órgano que atiende a las situaciones de *excepción*, no sólo en cuanto se le atribuye la declaración del estado de alarma y del estado de excepción (art. 116, 2 y 3), sino también en cuanto otro artículo le autoriza «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» para dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes (art. 86).

Es además el órgano al que se atribuye la dirección de la *defensa* del Estado (art. 97), con la dirección aneja de la Administración militar, y el que en último término participa con su refrendo en el mando supremo de las Fuerzas Armadas, atribuido al Rey (art. 62, g).

Por último, hay que subrayar que se atribuyen al Gobierno, difuminando la función moderadora de la Cámara, dos facultades

importantes de propuesta en relación con las potestades arbitrales que tienden a establecer un *equilibrio* entre las instituciones del Estado. En primer lugar, mediante la atribución al Presidente del Gobierno de la propuesta del *referéndum* que convoca el Rey (art. 92). En segundo lugar, en el poder arbitral atribuido al Presidente del Gobierno bajo su exclusiva responsabilidad, de *disolver* el Congreso, el Senado o las Cortes Generales, como un sorprendente instrumento de gobierno por el que éste se emancipa de la confianza del Parlamento y disuelve el propio Congreso que le ha otorgado su confianza para que el pueblo (de hecho, como en el caso del referéndum) se pronuncie mediante una nueva elección.